

滋賀県の里親支援体制の現状とその実際

——2009年度～2012年度の調査から——

森 本 美 絵・宮 里 慶 子

I. はじめに

日本の社会的養護体制の大改革が進んでいる。それは、社会的養護の子どもの生活の場として、これまでの施設養護中心から里親等養護への変革である。その背景には、児童虐待の増加による施設の満床状態、彼らの養育環境としての大舎制養護の限界、大人との継続的な関係性による愛着形成の重要性等が認識されて、社会的養護を必要とする子どもの実家庭に代わる生活の場として家庭的環境および家庭環境の整備が急がれたという国内事情がある。さらに、国連による「児童の代替的養護に関する指針」(2009年12月採択)、「第3回子どもの権利委員会の勧告」(2010年6月)といった国外情勢の影響も大きい。

ところで、里親制度の大改革は2002年に始まっている。児童福祉法上で里親が独立条文で定義され「里親の認定等に関する省令」「里親が行う養育に関する最低基準」の2つの厚生労働省令が初めて発出され、専門里親と親族里親が創設され、養育の最低基準等が示されるなど、施設養護と里親養護は、社会的養護として制度上対等な位置づけとなった。同年、国は里親養護を公的に支える仕組みとして「里親支援事業」を策定した。そして、子ども子育て応援プラン(2004年)で、2009年度15%の里親委託率の数値目標を示し、また、2006年厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「里親委託推進について」(通知)¹⁾を発出し、里親制度を推進する環境整備に着手した。しかし、里親制度が養子縁組のための制度と誤解されており実親の里親委託同意が得られない、児童相談所が措置先として施設を優先する傾向が強かったこと等の状況があった(櫻井2012:26)ことから、里親制度は期待したように進まなかった。そこで、2008年11月児童福祉法の改定(2009年4月1日施行)で、養育里親と養子縁組を希望する里親の制

度上の区分、養育里親の研修の義務化、里親手当の倍増により里親が公的な役割を担うこと、それに見合う報酬の保障、里親支援の法定化、5～6人の子どもを委託するファミリーホーム制度(小規模住居型児童養育事業)の創設を図り、里親支援の中核的役割を担う里親支援機関事業²⁾(2008年4月)を創設した。こういった里親養護推進の枠組みづくりの開始と制度の改正経緯のなか、2011年1月厚生労働省に「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」が設置され、同年3月30日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「里親委託ガイドラインについて」(通知)が発出された。そこでは、社会的養護を必要とする子どもの里親委託優先の原則が明示され、初めて国が社会的養護の担い手として、本格的に里親委託を推進することの覚悟を表明した。同年7月には、「社会的養護の課題と将来像」がとりまとめられ、施設養護の大舎制の廃止、施設養護(小規模化)3割、グループホーム等3割、家庭養護3割が提言され、十数年後の新しい社会的養護体制の姿が描かれた。こうして家庭養護(里親、里親ファミリーホーム)3割体制に向けて、具体的な取り組みが始まった。まず、厚生労働省は「里親及びファミリーホーム養育指針」を策定し、2012年3月に地方自治体に通知した。また、「里親委託ガイドラインの一部改正」(2012年3月)で、乳児院の措置変更は、原則里親委託を検討すると記し、この内容は、「児童相談所運営指針」(2012年3月)の改正において反映された。さらに、2012年4月、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」(通知)が発出され、児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員が配置された。このように、やつぎばやに里親制度の推進に向けての環境整備がすすめられた。今後は、これらをいかに具現化していくか、関係機関、関係者と方針を確認し、方法論を組み立てる等が課題となっている。

このような国の動勢を踏まえて滋賀県は、今年度(2013)、3年間(2010年度～2012年度)の里親支援実践を検討して、施設(社会福祉法人)と、滋賀県里親連合会の2カ所を里親支援機関と指定した。養護を担う施設と養護を担いつつ支援の対象でもある当事者団体という2つの異なった組織をそれぞれ里親支援機関に指定する新たな体制を敷いたところである。里親支援体制の3つの柱(県・

児童相談所、施設、里親会)ができた。まさにこれから、細やかで、丁寧な支援を里親が生活する地域で展開されるように地域の支援環境を創っていく時期に入った、と考える。

これまでに、筆者等は、里子の委託直後から中学生に至るまでの養育過程の具体像(里親家族、親、地域、学校等との関係)、里親会の現状等を研究し学会発表および論文で明らかにしてきた。³⁾また筆者(森本)は県の里親委託等推進委員会の委員として研究者の立場から仕組みづくりに参加してきた。これらを踏まえ、現在の支援の実情を明らかにし地域の特性を踏まえた支援システムのモデルを考察することは里親制度を推進する上で有意義であると考ええる。

Ⅱ. 研究目的、研究方法

1. 研究目的

本研究の目的は、滋賀県の有効な里親支援モデルの構築に向け、滋賀県における2009年度～2012年度の4年間の里親支援の体制及び実践を整理し、その実情を明らかにし課題に言及することである。

2. 研究方法

児童相談所、県子ども・青少年局、里親支援事業受託施設への訪問調査で得た情報、各種行政報告書、滋賀県里親連合会総会資料(2010年度、2011年度、2012年度、2013年度)、里親支援実績報告書(2010年度、2011年度、2012年度)等を主な分析資料として整理を試みた。児童相談所訪問は2008年12月、2011年1月、県子ども・青少年局訪問は2008年12月、里親支援事業受託施設への訪問は2010年7月である。各訪問調査時間は、2時間程度である。情報の整理過程で生じた疑問に関しては、適宜電話で質問・確認した。

Ⅲ. 滋賀県の社会的養護資源の現状とその偏在の状況(図1参照)

1. 人口、子ども数、措置児童数、施設の所在状況、施設措置及び里親委託児童数

滋賀県は13市6町からなり、その人口(2013年4月1日現在)は、1,414,553人で

2. 里親養護の特性と必要な里親数、地域と里親数(表1、表2参照)

里親養護は、里親の家族の中に子どもを迎え入れての養育であり、里親家族は家族員が各々のライフサイクルを生きる集団であることから、家庭は不断に状況変化を伴うことを常態とする。また、子どもと里親・家族との相性の適不適や、育ってきた地域を子どもから奪わない等⁴⁾の考慮から、子どもの委託先を決定する場合、対象となる子ども数の3倍の里親家庭が必要だとも言われる。表1に見るように滋賀県の場合、乳児院、児童養護施設、里親ファミリーホー

表1 滋賀県の里親委託状況

年度	里親世帯数(養育里親世帯数)	里親委託子ども数	ファミリーホーム(FH)設置数	FH委託子ども数	乳児院現員数(定員数)	児童養護施設現員数(定員数)	里親委託率(%)	里親委託全国平均率(%)
2009	158(140)	75	2	11	36(35)	183(202)	28.2	11.1
2010	138(116)	71	4	22	34(35)	178(202)	30.5	12.1
2011	163(146)	58	7	35	34(35)	178(202)	30.1	13.6
2012	186(166)	67	8	41	32(35)	164(193)	35.5	—

※里親世帯とは、養育里親、専門里親、親族里親、養子里親をいう。

出所：各種行政報告等をもとに森本美絵作成

表2 市町別里親数と市町の中学校数

年度	大津	草津	守山	栗東	野洲	湖南	甲賀	近江八幡	東近江	彦根	長浜	高島	米原	日野	竜王	愛荘	豊郷	甲良	多賀
2010	34 (29)	10 (10)	12 (9)	4 (4)	5 (2)	3 (1)	9 (7)	5 (3)	21 (19)	10 (9)	13 (12)	5 (4)	1 (1)	4 (4)	0	2 (2)	0	0	0
2011	55 (38)	15 (13)	12 (10)	6 (5)	6 (3)	2 (1)	15 (11)	6 (2)	27 (21)	10 (9)	19 (15)	7 (5)	1 (1)	6 (4)	0	3 (2)	1 (1)	0	0
2012	47 (42)	14 (14)	13 (12)	5 (5)	6 (3)	2 (2)	15 (15)	7 (5)	30 (27)	11 (9)	18 (18)	6 (5)	2 (2)	5 (4)	0 (0)	2 (2)	1 (1)	0	0
中学校数	18	6	5	3	3	4	7	4	9	8	13	6	7	1	1	2	1	1	1

※括弧内は、養育里親数である。

出所：行政報告等をもとに森本美絵作成

ム(FHと表す)、里親への措置子ども数は、凡そ305人(2009年度～2012年度平均値)である。その3割の約90人を里親委託するならば、常にその3倍の270世帯以上の里親家庭を必要とする。

また、里親養護は当該里親一代で完結する養育であることや、里親の平均年齢が50代と60代で約6割を占めており(森本・宮里2012:159)、新しい里親の補充を必要とする。また、滋賀県は、1中学校区に1里親を掲げて里親登録を推進している。中学校数は市町で異なり里親の必要数は一定ではないが県全体では100里親世帯を必要とする。

3. 社会資源偏在の是正の課題

特に人口の多い大津市(県庁所在地)に里親等世帯が多く存在し、次に里親数の多い東近江市と合わせると全体里親世帯数の45%(2011年度)を占める。要保護児童数の市町における多寡はあるが、滋賀県全域に対象児童は存在する。滋賀県は、各中学校区に1里親世帯を目標としているが、中学校数を基準として13市6町全域に、ある一定の里親世帯数を確保していく必要がある。また、里親支援の拠点施設となる乳児院、児童養護施設、児童家庭支援センターは湖南に偏在している。湖西地域や湖北地域にも里親支援を担える施設等が必要ではないだろうか。

IV. 滋賀県における2009年度～2012年度の里親支援の進展状況

本章では、従来の里親支援事業(旧里親支援事業と表す)を実施する里親支援体制(2009年度、2010年度)から、2011年度の里親支援機関事業(新里親支援事業と表す)への移行において、里親支援機関の指定をしない状態での里親支援体制(2010年度、2011年度)、そして、施設を里親支援機関と指定しての里親支援体制(2012年度)の図示を試みた。このような段階的な実践を経て、措置権を持つ児童相談所、当事者団体である県里親連合会、養護の専門性・蓄積を持つ施設を、支援の3本柱とした2013年度滋賀県の里親支援体制構築までの経緯を述べる。

1. 2009年度の里親支援の実際とその体制(図2 参照)

(1) 里親支援の開始

2009年度の国の里親支援体制は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(2002年)「里親支援事業の実施について」(通知)で示された「里親支援実施要項」に基づき実施された。また、同年(2002年)に「里親の一時的な休息のための援助の実施について」(通知)が発出された。措置の一環として、里親が養育している委託児童を年7日以内の枠で実施施設・他里親等に再委託を行うものである。この2つの通知に基づき、表3にみるように滋賀県の里親支援は、里親研修事業(里親支援事業、専門里親研修事業)、里親養育相談事業(里親指導員派遣事業)、里親養育援助事業(家事援助派遣事業、心理指導員派遣事業)、里親養育相互援助事業と里親の一時的な休息のための援助(レスパイト・ケア)事業、そして滋賀県単独事業の施設入所児童ホームステイ事業、里親会補助金として実施された。

(2) 里親対応専門員の設置とその支援内容

滋賀県は、里親養育相談事業の実施にあたり、児童相談所1か所に里親対応専門員(非常勤)⁵⁾を配置した。当該職員の役割は、1週間に1回、児童相談所

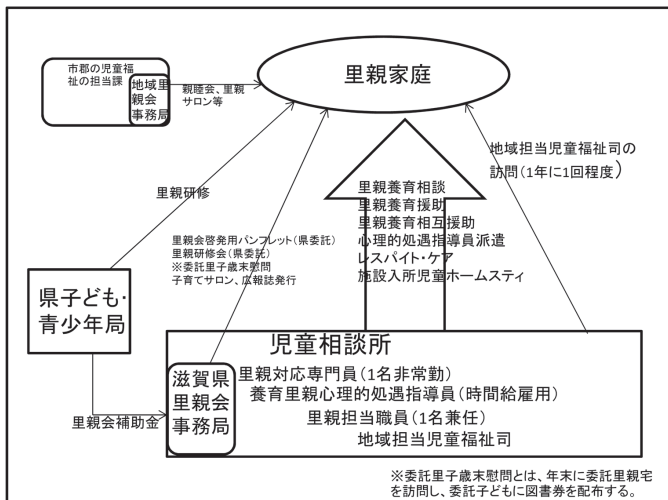


図2 2009年度の里親支援体制

出所：森本美絵作成

表3 2009年度・2010年度の滋賀県の里親支援事業(旧里親支援事業)等

国の事業名		滋賀県の事業名	事業内容	2009年度滋賀県の実施機関
旧里親支援事業	①里親研修事業 [基礎研修/専門里親研修]	里親支援事業(基礎研修) 専門里親研修事業	里親制度及び子どもの養育について基本的な知識や技術の習得を図る事を目的とする。 「専門里親研修制度の運営について」2002年9月通知にさだめられたこと。	県
	②里親養育相談事業	里親指導員派遣事業	里親からの相談に応じ、委託された子どもの養育状況の把握に努め、子どもの養育などについて適切な指導や助言を行うこと。※里親対応専門員を非常勤で配置する。	児童相談所
	※ ③里親養育援助事業	家事援助派遣事業	里親(家庭)の負担を軽減するため、訪問による生活援助(家事や養育の補助など)や相談援助(軽度な養育相談など)を実施する。	児童相談所
		心理指導員派遣事業	子どもを委託している里親および子どもに対して心理的ケアを行う※養育里親心理的処遇指導員を派遣し、より効果的な養育サポートをする。	児童相談所
	④里親養育相互援助事業	里親養育相互援助事業	里親が児童相談所等に集い、里親相互の交流により、里親の精神的負担の軽減を図る。	児童相談所
※里親の一時的な休息のための援助		委託の子どもを養育している里親が一時的な休息を必要とする場合に、子どもを乳児院、児童養護施設または他の里親が一時的に預かり養育を行う(レスパイト・ケア)制度である。		児童相談所
滋賀県の独自事業		施設入所児童ホームステイ事業	週末や学校等の休業期間において、県内の児童養護施設等に入所している子どもに里親家庭での生活を体験させることにより、子どもの自立支援および健全育成に資するとともに、里親に対する理解を深め、里親制度の一層の普及を図ることを目的とする。	児童相談所
		里親会補助金	里親制度の普及と発展を促進するため、県里親会の行う様々な活動に対する補助を行う。	県

※2002年「里親支援事業」の事業内容は、①と②である。2004年改正により、①②③④となった。

※滋賀県は、里親対応専門員を2003年度採用。心理指導員派遣事業は、2001年度(2002年2月4日)より実施。

※里親養育援助事業の実施において、滋賀県は、家事や養育の補助を「家事援助派遣事業」と位置づけ、里親・里子の心理的ケアを「心理指導員派遣事業」と位置づけて実施。

※養育里親心理的処遇指導員の資格は大学で心理学を修学した学士。個人および集団療法のできる人。所長がそれと同等と認めた人である。

※レスパイト・ケアは、2002年9月厚生労働省雇用均等児童家庭局「里親の一時的な休息のための援助の実施について」(通知)で、「里親の一時的な休息のための援助(レスパイト・ケア)」実施要綱が示された。その後2006年4月、2012年3月に改正の通知が発出される。措置の一環として、レスパイト・ケアを必要とする里親が養育している委託児童を、実施施設に再委託を行うものである。

出所：森本美絵作成

内のケース検討会に出席し、要保護児童等の状況把握、各種里親支援事業、レスパイト・ケアの申請窓口であった。また、児童相談所内に置かれている滋賀県里親会(県里親会と表す)事務局の事務全般(活動の企画・運営等)を担い、各種行事に参加して里親の養育等の相談をする等である。その他に、里親委託推進事業実施要綱¹⁾に基づき2年に1回、子どもを受託していない里親(未委託里親と表す)に対して、現在も子ども受託の意向があるかを尋ねるアンケートを実施する。これら里親支援の事業(レスパイト・ケアを含む)実施は、児童相談所に集中する。しかし2か所の児童相談所に配置された各1名の里親担当者は兼務である。彼らの主な里親関係職務は、県里親会開催の里親大会、里親・里子交流のキャンプへの参加である。虐待対応に追われる日常業務において里親支援の実務の仕事は、里親対応専門員に任されている。県は、里親対応専門員の県里親会事務局の代行と里親会主催の県里親大会(1年1回)開催資金の一部を里親会補助金(15万円)として支給することで、当事者団体である県里親会を支援し、間接的に里親を支援する。

2. 2010年度、2011年度の里親支援とその体制(図3参照)

(1) 里親支援事業から里親支援機関事業⁶⁾へ

滋賀県は、2011年度に里親支援事業から里親支援機関事業への移行に際し、2009年度(2009年10月～2010年3月)に、調査員2名を雇用し、里親全戸(116里親家庭)を訪問させ、①里親本人・家族・里子の生活状況の把握、②里親制度の改正に関わる説明、③里親としての今後の意向確認、④里親支援制度や研修の説明と利用希望の確認の4つの内容を調査した。その結果、里親同士が知り合える機会や継続的な個別支援ニーズの高いことがわかった。これらを参考とし、かつ2年後2012年度の里親支援機関の指定先も視野に入れて里親支援体制を敷いた。まず2010年度、旧里親支援事業の一部を社会福祉法人A(A法人と表す)に委託した。A法人は、乳児院、児童養護施設、こども家庭支援センターの3つの施設を運営する。子ども家庭支援センターに「ふるさと雇用再生特別支援事業⁷⁾」の委託を受け、職員(1名・非常勤)を雇用し、里親支援事業部(スマイル)を立ち上げ、職員2名(A法人の児童養護施設と子ども家庭支援センター所属の職員各1名)と協力して委託された旧里親支援事業を開始する⁸⁾。そして、2011年度は、

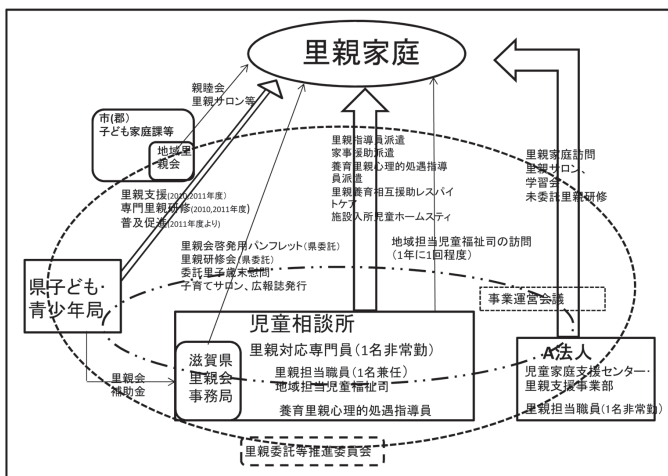


図3 2010年度・2011年度の里親支援体制

出所：森本美絵作成

2010年度の事業を継続した。また、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(2011年3月30日)「『児童家庭支援センターの設置運営等について』の一部改正について」(通知)で、里親等への支援が子ども家庭支援センターの事業内容に加わり、里親支援事業部に委託された新里親支援事業を実施する上で、その役割が制度上より明確になった。

(2) 里親支援機関事業の性格、行政機関との関係、課題

A法人に委託された里親支援事業の実施は、運営主体である県子ども・青少年局を事務局として、県子ども・青少年局、児童相談所、県里親会、当該法人で事業運営会議をもち、その協議で運営するというものである。したがって、A法人は、本事業実践において、県里親会・地域里親会が主体となって行おうとする里親サロンや学習会の開催を支援する立場での参画、児童相談所の要請に基づく里親訪問の実施、県里親会事務局との協議での未委託里親の養育研修を担当する。しかし、形式上は、3組織による協議での実施という位置づけで、実質的な運営・企画・実施はA法人子ども家庭支援センター里親支援事業部である。また、2011年10月県により設置された里親委託等推進委員会は、県、市、

町、児童相談所、施設、里親、研究者で構成され、2012年度移行の里親支援機関の指定先として、施設か県里親会かの検討をしている。

3. 2012年度の里親支援とその体制(図4参照)

(1) 施設への里親支援機関の指定、里親委託等推進員の配置

2012年度滋賀県は、前年度実施の滋賀県の里親支援機関事業(表4参照)にレスパイト・ケア事業と里親委託等推進委員会設置事業を加え、13事業を里親支援ネットワーク事業(表5参照)とした。また、「滋賀県里親支援事業実施要綱」(2012年4月1日実施)を策定し、A法人を里親支援機関と指定した。A法人は里親委託等推進員1名を設置し、さらに、児童相談所配置の里親委託児童心理的ケア指導員(非常勤)の職員枠組みを得た。これまで県の「ふるさと雇用再生特別支援事業」で雇用していた職員(非常勤)を、里親委託等推進員に位置付けた。また、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(2012年4月)「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」(通知)が発出され、新たに児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員を配置することになったことで、A法人の

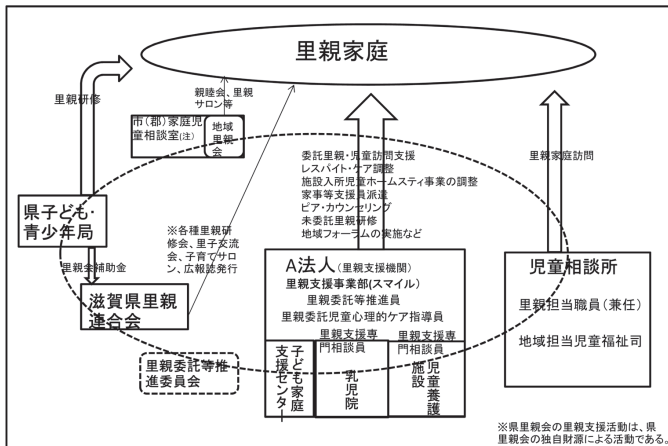


図4 2012年度里親支援体制

出所：森本美絵作成

表 4 2011年度の滋賀県の里親支援機関事業等

※国の事業名		滋賀県の事業名		
国の里親支援機関事業	1. 里親制度普及促進事業	①普及促進	家庭的養護普及促進事業	滋賀県の里親支援機関事業
		②養育里親研修	養育里親事業	
		③専門里親研修	専門里親事業	
	2. 里親委託推進・支援等事業（里親委託等推進員、里親委託等推進委員会を置く）	①里親委託支援等	未委託里親研修事業	
			施設入所児童ホームステイ事業	
		②里親等への訪問支援	里親訪問事業	
			養育里親心理的処遇指導員派遣事業	
			家事援助員派遣事業	
		③里親等による相互交流	里親養育相互援助事業（ピア・カウンセリング事業）	
			里親委託等推進委員会設置事業	
	里親会補助金（県独自事業）			

※里親の一時的な休息のための援助(レスパイト・ケア)

※国の事業名とは、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知による「里親支援機関事業実施要綱」における事業内容をいう。

※里親の一時的な休息のための援助は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「里親の一時的な休息のための援助の実施について」で示した「里親の一時的な休息のための援助(レスパイト・ケア)実施要綱」により実施される。

出所：森本美絵作成

乳児院と児童養護施設はそれぞれに1名の里親支援専門相談員を配置した。それにより、実質的にA法人は里親支援を専門とする4名を確保できた。2010年度と2011年度に子ども家庭支援センターに置かれていた里親支援事業部は、A法人里親支援事業部として独立した。そして、「滋賀県里親支援事業実施要綱」に基づき、各種里親支援(表5の①～⑨参照)を実施した。こうして図4に見るように2012年度の里親支援機関事業における里親支援実施体制は、A法人里親支援事業部を中心としている。しかし、図2～図4に見るように県里親会・地域里親会も当事者団体として独自の活動に取り組んでいる(森本・宮里2013)。特に2012年度に滋賀県里親会は事務局を児童相談所内から外部に独立させ、滋賀県里親連合会(県里親連合会と記す)と名称変更、14市郡里親会との間に4支部

滋賀県の里親支援体制の現状とその実際

表5 2012年度滋賀県の里親支援ネットワーク事業

事業名	事業内容	実施機関
養育里親事業	里親の養育技術・知識の向上を図るための研修事業の実施。	滋賀県
専門里親事業	被虐待児等を専門に養育する「専門里親」を育成するための研修の実施	
里親委託等推進委員会設置事業	県内、児童相談所管内における里親委託等に関する目標設置や各事業の実施に当たり必要な助言や指導を行う里親委託等推進委員会の設置	
里親会補助金	里親制度の普及と発展を促進するため、県里親連合会の行う様々な活動に対する補助を行う。	
①里親委託児童心理的ケア指導員(派遣事業)の設置	委託里親に対し、里親への支援および子どもへの心理的ケアを行う心理的ケア援助員を派遣し、より効果的な養育サポートをする。対象児童に対し、里親家庭、勤務地等において心理的ケアを行う。里親に対し、心理の視点から助言及び指導を行う。(ただし、本体の里親支援専門相談員と一体的(ペア)で実施)	A 法人里親支援機関※「滋賀県里親支援事業実施要綱」の実施すべき事業内容
②未委託里親の啓発(未委託里親研修事業)	登録済みの里親の中で未委託の里親に対し、子どもを養育する力量を高める研修事業を実施する。	
③里親養育相互援助(ピア・カウンセリング)事業	里親の養育を支援するため、講師等の助言のもとに、子どもの養育についての話し合いの場を提供し、里親自身の養育技術の向上や里親同士の交流等を図る。里親の養育技術向上や里親同士の交流等を図るため、講師等の助言のもとに、子どもの養育についての話し合いの場を提供する。	
④家庭養護の普及促進事業	家庭養護の担い手である里親およびファミリーホームを開拓するため、地域フォーラムを開催する。	
⑤家事等支援員の派遣(家事援助員派遣)事業	委託里親に急な家庭事情により支援が必要になった時等に、月2回程度、1回6時間以内で、家事等援助員を派遣し、育児や家事等の負担軽減を行い、里親への支援を行う。子どもを受託する里親の家児や育児の負担軽減を図るため、家事等支援員の募集、登録および里親家庭への派遣を行う。	
⑥里親委託等推進員の設置	事業企画、支援実施、里親等と施設との円滑な調整、関係機関との連絡調整等を行う。	
⑦レスパイト・ケア(里親の一時的な休息のための援助事業)の調整	児童相談所が実施するレスパイト・ケアについて、援助を必要とする里親、その里親に委託されている子どもを再委託する里親または施設等および児童相談所との調整を行う。	
⑧施設入所児童ホームステイ事業の調整	子ども家庭相談センターが実施する施設入所児童ホームステイ事業について、対象となる子どもが入所する児童福祉施設、その子どもを受け入れる里親及び児童相談所との調整を行う。	
⑨関係機関との連携	①～⑦の事業の他、滋賀県里親会、児童福祉施設、民生委員児童委員、市町、児童相談所等との連携に努め、必要に応じて里親委託の推進および里親ならびに養子縁組が成立した者に対する支援を行う。	

※事業の実施主体は、滋賀県である。

※「滋賀県里親支援事業実施要綱」は、2012年4月1日施行である。

出所：森本美絵作成

(湖西支部、湖東支部、湖南支部、湖北支部)を地域に置くなどの3層構造に組織改組して当事者団体としての自立性・独立性、活動性を担保し、当事者団体としての組織力の強化を図った。新たな歩みを始めた県里親連合会を支えるために県は、要支援家庭等支援サービス強化事業⁹⁾を県里親連合会に委託し児童相談所配属の里親対応専門員をスライドさせ、事務の継続・組織強化を支援した(森本・宮里2012:170)。また、A法人里親支援事業部は、県里親連合会との協同企画による未委託里親研修事業を試みた(表5の②参照)。

(2) 里親支援機関の新たな指定と分業化

2013年度県は、A法人と県里親連合会の2組織を里親支援機関と指定し、2012年度里親支援ネットワーク事業における里親支援事業を「里親支援事業」と「里親支援強化事業」に分割し、前者をA法人に委託し、後者を県里親連合会に委託した。「里親支援事業」の新たな事業内容として、児童相談所による児童自立支援計画に基づいて各里親による養育計画書作成への支援を里親家庭訪問支援のなかで実施することになった。また、県里親連合会は、里親委託等推進員を設置し要支援家庭支援等サービス強化事業の受託で雇用した職員をそこに位置付けた。委託中の里親支援への家事等支援員派遣、ピア・カウンセリングの実施、未委託里親研修の実施、一般人対象の里親制度の啓発として地域フォーラムの実施等を受託した。

V. 各年度(2009年～2012年)における里親支援の実績

(表6①、②参照)

本章では、既述した里親支援体制のもとで取り組まれた里親支援の事業実績をみる。

①レスパイト・ケアと家事支援の利用里親数は経年変化をみても、一桁である。

特に家事援助派遣事業の利用実績はほぼない。ところで、レスパイト・ケアは、1里親が1年間に7日間利用できる制度であり、原則希望日の2週間前までに申請書の提出が求められる。しかし、里親は、受託した子どもを施設や他の里親に預けることへの抵抗感、必要時に即利用できる仕組みでない使い勝手の悪さ、子どもが抱く不安感への懸念等があり利用を躊躇するよう

ある。そして、家事支援は、1回の支援時間が6時間以内、月2回の利用である。身内でない他人を家庭に入れることの抵抗感が大きく、家族や実家を頼みにする傾向があり、利用にはつながりにくい。

- ②里親委託児童心理的ケア指導員の派遣は、虐待を受けたことのある子どもを養育する里親家庭に児童相談所が心理的ケア指導員を派遣し子どもの自立を支援する事業(2005年～2011年度)であった。2009年度は、4名の心理を学ぶ大学院生等により時間給雇用で実施され、それぞれが訪問活動しているので利用延べ日数が多い。不安定雇用、学生等ということもあり、人の継続性を保障できず、2010年度の利用はない。2011年度は、非常勤職員1名の公募を試みるが、適当な人物雇用にいたらず活動はない。2012年度は、A法人に配置し、1名(非常勤)雇用となる。A法人の乳児院と児童養護施設に各1名配置された里親支援専門相談員と里親支援事業部配置の里親委託等推進員と一体となり、ペアで里親家庭の訪問、電話相談をする。里親訪問事業、電話相談において高い活動実績を示す。
- ③ピア・カウンセリング、里親サロン、学習会の延べ参加里親数は多い。里親という同じ立場で養育を語りあい、仲間づくりを求める里親が多いことがわかる。2011年度の開催数が多いのは、里親が参加しやすく、個々の里親が十分に対話できるための工夫である。2012年度は、表5に見るように里親サロン、学習会は「滋賀県里親支援事業実施要綱」の事業内容になく実績報告がない。
- ④入所児童ホームステイ事業の実績が高い。本事業は、週末や学校等の休業期間に、県内の児童養護施設等に入所している子どもに里親家庭での生活を体験させることで、子どもの自立支援、健全育成をはかる目的と里親制度普及の目的で実施される事業である。長期休暇(夏休み、冬休み、春休み)時に実親家庭に帰れない子どもや、施設入所の長期化が予想される場合、里親への措置変更も視野にいて、積極的な本事業の利用が推奨されたことも利用者が多い理由の1つである。
- ⑤里親訪問事業における訪問里親数、電話相談数は、2012年に激増している。これは、里親支援機関に指定されたA法人が、同法人内のこども家庭支援センター所属の里親支援事業部を独立させ、里親委託等推進員1名、里親委託

表6① 滋賀県の里親支援の事業実施状況

事業名	レスパイト・ケア		家事援助派遣		里親委託児童心理的 ケア指導員派遣	
	利用里親数	延べ日数	利用里親数	延べ日数	利用里親数	対象児童数
2009 年度	4	18	1	7	5	12
2010	3	6	0	0	0	0
2011	5	34	0	0	0	0
2012	2	11	0	0	—	—

※2009年度心理的処遇指導員は院生等4名(非常勤)が、訪問申請した里親宅を訪問し、里子を対象として実施する。

※里親委託児童心理的ケア指導員は、2011年度は、1名枠(非常勤)としたが、雇用されず、本事業は実施されていない。

※2012年度「里親養育相互援助」における第6回目3月30日を含んでいない。

出所：行政報告等をもとに森本美絵作成

表6② A法人受託の里親支援事業

事業名	里親訪問		電話相談		通信発行	学習会	
	訪問里親 世帯数	延べ訪問 件数	通話里親 世帯数	延べ回数	発行数	開催回数	里親参加 者数
2010 年度	10	23	2	4	6	3	23
2011	11	19	5	26	4	10	37
2012	93	253	—	107	4	—	—

※関連機関との連携会議とは、ケース会議、里親応援・支援会議(里子受託里親の地域で支援していくための会議)。

※通話里親数とは、里親家庭と通話できた回数である。

※2012年度は、通話里親数はカウントされていない。

※未委託里親研修は、2012年度に地域里親会と協同企画した事業である。

※地域フォーラムは、「滋賀県里親支援事業実施要綱」(表5参照)の事業内容でなく、県が実施機関である。フォ

児童心理的ケア指導員(非常勤)1名、里親支援専門相談員2名の4人体制で実施したことによる。

- ⑥A法人里親支援機関の機関紙「つなぎあい」の発行は、A法人の企画・運営である。1年に4回の発行予定である。里親と里親、里親と支援機関・者、里親と研修会・サロン等の繋がりを創る・育てる目的で、研修、里親サロン、大会等に関する案内・報告、そして里親の養育相談等を掲載する。
- ⑦2012年度実施の未委託里親研修会は、地域里親会との協同企画としてパイロ

(2009年度～2012年度共通事業の実績)

里親養育相互援助		入所児童ホームステイ事業		
実施回数	延べ参加者数	受入里親数	委託児童数	延べ日数
2	12	16	21	438
1	10	20	15	332
2	23	17	42	339
5	25	17	26	472

ない。

の実施状況(2010年度～2012年度)

里親サロン		未委託里親研修		関係機関との連携会議	地域フォーラム
開催回数	参加里親数	開催回数	参加里親数	参加回数	開催回数
1	10	—	—	24	—
4	19	—	—	29	—
—	—	1	6(里親数9)	75	※

里親会主催等の里親サロン等への出席を含む。

ーラム開催は、滋賀県の主催、小鳩会里親支援事業部の事務局担当であり、実質的に小鳩会が担っている。

ットの的に実施したものである。

- ⑧関係機関との連携会議等の参加実績は多い。里親支援事業の事業内容が多岐にわたること、里親訪問・電話相談を通して個々の里親の状況を把握していることから、里親支援関係機関等との情報共有・連携を図る上で、ケース会議や里親応援会議(里親の居住する地域で支援ネットワーク形成の会議)への参加実績が多い。

Ⅵ. おわりに―評価と課題

以上みてきたように、里親支援機関事業の本格的実施にあたり、2010年度～2011年度の2年間の支援実績の評価や里親委託等推進委員会での議論等を参考に、県はすべての里親支援事業を里親支援ネットワーク事業に位置付け(表5参照)、その大部分を里親支援機関に指定したA法人に委託する里親支援体制を敷いた。さらに、2013年度県は、県里親連合会の里親支援機関指定への強い要望に応え、当事者団体ならではの役割への期待、3年間の里親支援の実績評価と施設の持つ養育の専門性・技術蓄積をもっと生かす方策として、A法人と県里親連合会を里親支援機関と指定し、この2か所の里親支援機関に、それぞれ里親委託等推進員を設置する体制を敷いた。この3年間(2010年度～2012年度)の里親支援実践の模索過程で、社会的養護に関わる関係者の相互理解が図られ、その結果として、それぞれの備える特性・専門性を上手く生かすバランスのとれた斬新な体制⁹⁾となったのではないだろうか。

この新たな体制のもとで、次のことが課題となる。

- ① 2つの里親支援機関が相互に連携して各特性を生かし得る方法論を確立すること。
- ② とりわけ日々の様々な課題に直面する里親家庭の多様な悩みをくみ取り、支援につなげるには、里親・里子と支援者との信頼関係の形成が不可欠である。定期的、継続的な訪問・電話相談の実施が前提である。そのためには、支援者が働き続けられ、支援の質向上を保障する研修制度の確立など雇用条件・環境の整備が求められる。
- ③ 里親教育の課題として、里親が公的な役割を担うという里親の自覚を促し、養育技術を高める研修・学習の機会を多く持つ必要がある。
- ④ 里親の一時的な休息のための援助事業、家事等支援員派遣事業の利用実績を高めるため、必要時に即利用可能な申請手続きの方法上の工夫がある。
- ⑤ また、里親自身がレスパイト・ケアの受け皿や家事等支援員になる更なる方策の確立がある。
- ⑥ そのために里親の生活する地域で里親同士の交流の場・機会の増加とともに、

里親自ら、その必要性を自覚し、相互交流を図っていくように積極的な参加を必要とする。これは、里親の孤立防止や里親委託拡大においても大切である。

- ⑦未委託里親の養育技術の向上が課題である。里親サロン、親睦会等、里親が気軽に容易に集い、相互交流できる場・機会を多く設定する必要がある。県里親連合会・地域里親会の活動が期待される。
- ⑧A 法人施設の里親支援専門相談員が里親の養育計画作成を支援することになった。定期的訪問を継続的に実施することで養育過程を里親と施設が共有し、里親の養育技術の向上や里親不調の早期発見を期待できる。しかし、県下の交通アクセスは悪く、里親支援機関は湖南地域に所在することから、湖西地域、湖北地域など遠方の里親訪問には訪問頻度や即応性に限界がある。全児童養護施設に里親支援専門相談員の配置や、湖西地域、湖北地域といった乳児院・児童養護施設の所在しない地域にも、里親支援機関の指定を可能とする施設・機関等の創設が望まれる。
- ⑨里親委託等推進委員会は、里親、施設、行政(県・市・町)、研究者といった多様な立場からの意見を集約できる場である。定期的に里親支援状況の評価、課題析出、対応・改善について議論し実践につなげるといったサイクルを創ることで、丁寧な里親支援の実効性を保障すべきである。

滋賀県の里親支援体制の方向性が明確になった今、上記課題に取り組み、まさにこれから、細やかで、丁寧な支援を里親が生活する地域で展開されるように、施設・里親会・行政の連携と協働のもとで、包括的な地域支援環境を創っていかなければならない。

謝辞

本研究は、平成22年度～平成25年度科学研究費補助金(基盤研究(C))『里親養育に関する社会的支援モデルの開発研究—縦断的・質的調査を中心として』(課題番号22530643)の成果を報告するものである。調査研究にご協力いただきました施設、機関、里親会、及び関係者の方々に深く感謝いたします。

注

- 1) 本通知は、新規の里親の開拓や里親候補者と施設に入所している子どもとの交流を実施するなど、施設から里親への委託を総合的に推進し、子どもの福祉の向上を図ることを目的として、「里親委託推進事業実施要綱」を示した。そこでは、里親委託に関する目標設定、新規里親の開拓や里親候補者と施設に入所している子どもとの交流の実施、未委託里親への子ども受託希望に関する意向調査の実施等の事業内容、里親委託推進員の児童相談所配置、里親委託推進委員会設置等による事業方法が示された。
- 2) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(2011年3月)「里親支援機関事業の実施について」の一部改正(通知)により、同省発出(2002年9月)「里親支援事業の実施について」及び同省発出(2006年4月)「里親委託推進事業の実施について」は廃止された。
- 3) 森本美絵・野澤正子(2006)『里子Aの成長過程分析と社会的支援の必要性—里親家庭Cへの継続的インタビューを通して—』社会福祉学第47-1、森本美絵(2007)『里子の養育過程における課題と社会的支援—近畿地区里親の養育に関するアンケート調査をととして—』名古屋短期大学紀要第45号、宮里慶子・森本美絵(2011)『養育里親の「不確実性の引き受け」による問題対処と支援ニーズ』千里金蘭大学紀要第8号、森本美絵・野澤正子(2012)『ある委託児童(里子)の成長過程の具体像と里親養育への社会的支援の在り方—継続的なインタビューによる里母の語りをととして—』京都橘大学研究紀要第38号、宮里慶子・森本美絵(2012)『養子縁組里親、養親の抱える困難とその対処』千里金蘭大学紀要第9号、森本美絵・宮里慶子(2013)『滋賀県の里親会の現状と課題—市郡里親会の実態調査を踏まえて—』京都橘大学研究紀要第39号。その他に発表等多数。
- 4) 「国連子どもの代替養育に関するガイドライン」のB代替養育11.において、「代替養育に関するすべての決定は、原則として、可能な限り住み慣れた場所の近くに子どもを留めることを最大限考慮するべきである。」と記されている。
- 5) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(2002年9月)「里親支援事業の実施について」(通知)による「里親支援事業実施要綱」における実施方法で、里親対応専門の職員(非常勤)(里親対応専門員という)が配置された。滋賀県は、2003年度から配置する。
- 6) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局(2008年4月)「里親支援機関事業の実施について」(通知)が発出された。2008年度移行は、里親支援機関事業による里親支援体制が敷かれることになった。しかし、移行に際して2年間の猶予期間が設けられた。里親支援事業と里親支援機関事業との相違は、研修以外の部分も民間機関へ委託可能となった等がある。

- 7) 滋賀県が、2010年度(2012年9月まで)に、県内の厳しい経済情勢や雇用環境の悪化への対策として、緊急の雇用創出事業を実施した。A法人以外その他児童福祉施設においても、職員等として雇用されている。
- 8) 県による本事業委託は、「2009年の児童福祉法等の一部を改正する法律の施行により、都道府県が行わなければならない業務として、児童福祉法第11条第1項第2号に『里親につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言、研修その他の援助を行うこと』が規定され、同条第4項および児童福祉法施行規則第1条の38で、当該業務に係る事務の全部又は一部を、都道府県知事が当該業務を適切に行うことができる者と認めた者に委託することができる」を根拠としている。
- 9) 滋賀県の独自事業である。未委託里親等を訪問し、昨今のニーズが発生している支援サービス(一時保護委託、ショートステイ、子ども入院時の付き添い、家事や育児の助言・支援等)に協力する支援者の開拓と確保を目的とする。
- 10) 近畿地区里親連絡協議会による2013年1月開催「第1回会長会」報告によると、里親支援機関として、里親会と施設を指定しているのは、近畿圏(府県市10か所)で滋賀県だけである。

引用・参考文献

- ・木ノ内博道(2012)「里親家庭の不調の実態と支援のあり方」全国里親会『里親だより』第91号、pp.6-8。
- ・河野洋子(2012)「大分県における里親委託推進の取り組みについて」『子どもの虐待とネグレクト』第14巻第2号、pp.228-233。
- ・三輪清子(2011)「里親支援機関事業の実施状況と課題—里親支援事業と里親支援機関事業」養子と里親を考える会編『新しい家族』第54号、原人舎、pp.43-48。
- ・宮島清(2012)「地域とのつながり」『季刊児童養護』Vol.143、No.3、pp.6-7。
- ・25年(2013)近畿地区第1回会長会
<http://www.geocities.jp/nannsy02003/25kinnkikaichokai.htm> 2013/08/03
- ・森本美絵・宮里慶子(2013)『滋賀県の里親会の現状と課題—市郡里親会の実態調査を踏まえて』『京都橘大学研究紀要』第39号、pp.157-177。
- ・櫻井奈津子(2012)「これからの里親委託と里親支援機関のあり方・方向性」『里親と子ども』Vol.7、明石書店、pp.25-30。
- ・社会福祉法人小鳩会こぼと子ども家庭支援センター里親支援事業部『里親支援事業報告書』における平成22年度版、平成23年度版、平成24年度版。
- ・滋賀県(平成24年4月)『里親制度をごぞんじですか』滋賀県(子ども・青少年局)。
- ・滋賀県「ふるさと雇用再生特別推進事業・緊急雇用創出特別推進事業」

- <http://www.pref.shiga.lg.jp/f/rosei/kinkyuukoyou/top.html> 2013/08/02
- ・特定非営利活動法人 子どもの村福岡(2011)『国連子どもの代替養育に関するガイドライン—SOS 子どもの村と福岡の取り組み』福岡出版。
 - ・滋賀県中央子ども家庭相談センター・滋賀県彦根子ども家庭相談センター『業務概要』平成22年度版(平成21年度実績)。平成23年度版(平成22年度実績)。
 - ・「滋賀県の小学校・中学校—児童生徒数 / 通学区域(学区)」
<http://www.gaccomm.jp/search/p25> 2013/08/03
 - ・「滋賀県の市町村 市町村別人口・世帯」。
http://www.geocities.jp/warera_tikyujin/country_information/japan/pref_information/town200704/preft200704_25.html 2013/08/03
 - ・滋賀県里親会『滋賀県里親会総会』資料。第37回(平成22年度)、第38回(平成23年度)、第39回(平成24年度)、第40回(平成25年度)の各年度総会資料。
 - ・横堀昌子(2012)「里親及びファミリーホーム養育指針の策定の目的と構造」『里親と子ども』Vol 7、明石書店、pp.19-24。
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成14年9月5日)「里親支援事業の実施について」通知
<http://www.5f.biglobe.ne.jp/~ainote/satooya/satooyasien.html> 2013/08/02
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成14年9月5日)「里親の一時的な休息のための援助の実施について」(通知)
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-17.pdf> 2013/08/02
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成18年4月3日)「里親委託推進事業の実施について」(通知)
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-16.pdf> 2013/08/02
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成23年3月30日)「『児童家庭支援センターの設置運営等について』の一部改正について」(通知) <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018ib1.pdf> 2013/08/02
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成23年3月30日)「『里親支援機関事業の実施について』の一部改正について」(通知)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018iaj.pdf> 2013/08/05
 - ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長(平成24年3月29日)「『里親支援機関事業の実施について』の一部改正について」(通知)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018iaj.pdf> 2013/08/02